

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 277, DE 2008

Regulamenta o inciso VII do art. 153 da Constituição Federal (Imposto sobre Grandes Fortunas).

Autora: Deputada Luciana Genro

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de lei complementar de autoria da nobre deputada Luciana Genro, que visa instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) que tem por fato gerador a titularidade, em 1º de janeiro de cada ano, de fortuna em valor superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), expressos em moeda de poder aquisitivo de 1º de janeiro de 2009.

A proposta estabelece no art. 5º uma tabela de progressividade para o imposto com seis classes distintas de valores patrimoniais que variam de 1% a 5%, a partir de uma classe inicial isenta. O lançamento do IGF terá como base a declaração do contribuinte da qual deverão constar todos os bens de seu patrimônio, e respectivo valor.

A autora esclarece em sua justificativa que “em 1989 o então senador Fernando Henrique Cardoso apresentou o projeto de lei complementar 162/89, que foi aprovado no Senado sendo encaminhado à Câmara dos Deputados, tendo tomado o número 202/89. O projeto já conta com os pareceres das Comissões, e se encontra pronto para a pauta no Plenário da Câmara. Atualmente existem mais três projetos sobre o tema, e que se encontra apensados ao primeiro. Ao nosso ver, o projeto necessitaria ser alterado, pois possui deficiências (...) cabe ressaltar também que, para que o IGF seja implementado corretamente, deveria haver melhorias na fiscalização tributária.”

Num primeiro momento, o projeto de lei foi submetido à Comissão de Finanças e Tributação onde o relator, ilustre deputado João Dado concluiu pela adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação na forma do Substitutivo apresentado. Ocorre que, o prazo concedido a esta Comissão para manifestar-se sobre o PLP 277/08 foi esgotado sem apreciação

do mesmo. Assim, o projeto de lei em questão encontra-se pendente de parecer na CFT.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição preenche o requisito de constitucionalidade material e formal na medida em que está em consonância com o artigo 153, VII, da Constituição Federal, que atribui a União a competência para instituir impostos sobre grandes fortunas. Também é adequada à escolha do instrumento para tal regulamentação, qual seja, lei complementar.

Em boa hora é o projeto de lei que visa tributar as grandes fortunas contribuindo para amenizar as desigualdades sociais existentes em nosso país, principalmente em decorrência da má distribuição de renda.

Introdução

A desigualdade social no Brasil é um fato histórico que, infelizmente, perdura até hoje. O passado colonial e escravocrata é o ponto de partida da concentrada distribuição de riqueza e da renda no Brasil.

Apesar do esforço empreendido pelo Estado e pela sociedade para mudar esse cenário, ainda há um abismo enorme separando os mais ricos dos mais pobres, basta analisar alguns dados estatísticos para obter tal comprovação.

Dados do IBGE, obtidos através da fonte PNUD/2004 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) demonstram a diferença existente na apropriação da renda pelos ricos e pobres. O Brasil aparece na frente apenas de países como Namíbia, Lesoto, Serra Leoa. De acordo com o gráfico apresentado pelo IBGE, “os 10% mais ricos apropriam-se de 46,7% da renda sendo de 85 vezes a razão entre ricos e pobres”. (site IBGE).

Nota-se que, na elaboração da Constituição de 1988, o legislador constituinte já demonstrava preocupação com a concentração da renda no Brasil, o que ensejou a inclusão no Anteprojeto da Subcomissão de Tributos, do inciso VII que determina a instituição do imposto sobre grandes fortunas. Justifica que:

“esse dispositivo visa a corrigir graves disparidades econômicas entre pessoas e classes sociais, que a função extrafiscal da tributação pode reduzir injustiças provocadas pela obtenção e acúmulo de grandes fortunas, muitas vezes decorrentes até da sonegação de impostos pelo beneficiário ou por seus ancestrais, que a tributação normal dos rendimentos ou mesmo das heranças e doações nem sempre é suficiente para produzir as correções desejáveis, que daí à necessidade de novo imposto que alcance as situações anormais de riqueza acumulada e não produtiva” .

Para José Afonso da Silva, o imposto sobre grandes fortunas “será um imposto, se criado e bem administrado, de real importância para a

redistribuição de rendas.” (“Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p.664).

Distribuição de renda no Brasil – uma triste realidade

O professor Rodolfo Roffmann, do Instituto de Economia da Unicamp, publicou excelente artigo intitulado “Distribuição de Renda e Crescimento Econômico”, aborda com maestria a questão da concentração de renda no Brasil, amparado pelos ensinamentos do saudoso professor Celso Furtado. Discorre que, “em comparações internacionais, os países latino-americanos em geral, e mais particularmente o Brasil, destacam-se pela elevada desigualdade da distribuição da renda. A explicação dessa desigualdade teria de ser procurada na formação e evolução econômico-social dessas antigas colônias de Portugal e Espanha. Um aspecto fundamental foi, sem dúvida, a elevada concentração da posse da terra, especialmente quando a economia desses países tinha como núcleo a produção e exportação de produtos primários. No caso do Brasil, Furtado (1967: cap. VIII) destaca a extrema concentração da renda na economia açucareira colonial. O mesmo autor, ao analisar as consequências da abolição do trabalho escravo, afirma que “praticamente em nenhuma parte houve modificações de real significação na forma de organização da produção e mesmo na distribuição da renda”. (Estudos Avançados, vol.15 nº 41 São Paulo, Jan./Apr. 2001. (Apud. Furtado, Celso. Formação econômica do Brasil, 7ª ed. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967, 149).

De acordo com a pesquisa divulgada no primeiro semestre de 2002 pelo economista Marcelo Neri, da Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro, “o Brasil tem cerca de 50 milhões de pessoas vivendo em condições de indigência, com renda inferior a 80 reais por mês. Ou seja, 29,26% da população do país não conseguem atender minimamente a suas necessidades diárias.” (site FGV-RJ).

Atualmente, segundo dados publicados no Diário Oficial da União e divulgados em 14 de agosto de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira chegou a 191,5 milhões de pessoas dos quais 55 milhões são pobres.

Segundo a economista Sônia Rocha, em entrevista ao sítio “nomínimo”, em 25/05/2007 “o principal problema do Brasil é a desigualdade. A pobreza existe em função da desigualdade. O país não tem pobreza absoluta, mas mesmo assim tem 55 milhões de pobres, um terço da população. Esse número tem a ver com desigualdade de renda, porque boa parte dessas pessoas certamente nasceu pobre. Eles são pobres no contexto brasileiro, numa sociedade que atingiu um certo nível de desenvolvimento, de renda, e de complexidade produtiva.”

Não resta dúvidas, a concentração da renda é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do nosso país. Isso precisa mudar. A distribuição da renda deve ocorrer de modo a proporcionar

melhores condições de vida aos mais pobres. É preciso avançar rumo à concretização dos direitos sociais garantindo a todo cidadão brasileiro o mínimo para se viver com dignidade.

É justo que aquele indivíduo que encontrou na sociedade condições propícias para desenvolver sua atividade econômica e, conseqüentemente, enriquecer, contribua para que o Estado possa investir mais em saúde, educação, infra-estrutura, etc, para garantir a outros cidadãos melhores condições de vida.

Penso que, a questão do imposto sobre grandes fortunas é polêmica superada. Sua previsão é constitucional e sua instituição está amparada pelo princípio constitucional da capacidade contributiva e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Do princípio da capacidade contributiva

A Constituição Federal dispõe:

“Art. 145 (...)

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.” (gn).

Trata-se do princípio da capacidade contributiva, um dos pilares do sistema tributário nacional. Para o professor Paulo de Barros Carvalho, “os princípios aparecem como linhas diretivas que iluminam a compreensão de setores normativos, imprimindo-lhes caráter de unidade relativa e servindo de fator de agregação num dado feixe de normas. Exercem eles uma reação centrípeta, atraindo em torno de si regras jurídicas que caem sob seu raio de influência e manifestam a força de sua presença.” (“Curso de Direito Tributário”, 22ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p.126).

A gradação dos impostos levando em consideração a capacidade econômica do contribuinte torna a tributação mais justa. É razoável pensar que paga mais quem tem mais riqueza.

Nesse sentido, entende Ricardo Alexandre que “a aplicação aos impostos sempre que possível decorre do entendimento de que todos os impostos incidem sobre alguma manifestação de riqueza do contribuinte (auferir renda, ser proprietário, importar, transmitir bens). Manifestada riqueza, aparece à solidariedade social compulsoriamente imposta: o Estado, por lei, obriga o particular a entregar-lhe parte da riqueza, parte esta que será redistribuída para toda a sociedade por meio das atividades estatais. Por conseguinte, considera-se justo que cada pessoa seja solidária na medida de suas possibilidades, visto que quem mais tem renda, quem mais possui, quem mais importa, quem, enfim, mais manifesta riqueza, tem uma possibilidade maior de contribuir com a sociedade sem comprometer sua subsistência.” (“Direito Tributário”, 3ª edição, São Paulo: Ed. Método, 2009, p.117).

Esse também é o entendimento que prevalece nos tribunais superiores.

“O § 1º do art. 145 possui cunho social da maior valia, tendo como objetivo único, sem limitação do alcance do que nele está contido, o estabelecimento de uma gradação que promova justiça tributária, onerando os que tenham maior capacidade para pagamento do imposto”. (STF, RE 423.768, Relator Ministro Marco Aurélio).

Para o professor Luciano Amaro, “o princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adianta abrir poço à busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas preservar a eficácia da lei de incidência; além disso, quer-se preservar o contribuinte buscando evitar que uma tributação excessiva (inadequada a sua capacidade contributiva) comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício da sua profissão, ou a livre exploração da sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza a sua capacidade econômica”. (“Direito Tributário Brasileiro”, 16ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p.145).

Para a doutrina dominante, o princípio da capacidade contributiva está diretamente ligado ao princípio da isonomia uma vez que, ao adequar o imposto à capacidade dos contribuintes, o Fisco deve buscar um modelo de incidência que leva em consideração as diferenças de riquezas. Ou seja, tratar os desiguais na medida de suas desigualdades.

É importante notar que a adequação do imposto à capacidade econômica do contribuinte encontra, ainda, expressão no princípio da proporcionalidade, em face do qual o gravame fiscal deve ser diretamente proporcional à riqueza evidenciada.

Para Luciano Amaro, “a mera idéia de proporcionalidade, porém, expressa apenas uma relação matemática entre o crescimento da base de cálculo e o do imposto (se a base de cálculo dobra, o imposto também dobra). A capacidade contributiva reclama mais do que isso, pois exige que se afira a justiça da incidência em cada situação isoladamente considerada e não apenas a justiça relativa entre uma e outra das duas situações. O princípio da capacidade contributiva, conjugado com o da igualdade, direciona os impostos para a proporcionalidade, mas não se esgota nesta.” (op. cit. .p. 147).

Outro ponto favorável à aprovação da proposta em questão, é o fato desse tributo adequar-se aos ditames da LC 101/00.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)

O art. 11 da Lei complementar nº 101/00 dispõe:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.
(gn)

É requisito essencial da responsabilidade que o Poder Público institua, preveja e arrecade todos os tributos de competência constitucional do ente da Federação.

“O dispositivo tem sido questionado sobre sua constitucionalidade, em razão de não se poder obrigar o Prefeito a encaminhar o projeto de instituição do tributo nem como impor sua aprovação pela Câmara. Ora, o agente responsável tem que ter receita, para poder cumprir o orçamento elaborado. Logo, tem que exercer sua competência tributária, instituindo ou aumentando tributos. Caso não o faça, a União está impedida de a ele repassar qualquer recurso transferido voluntário. Evidente que nada pode ficar de fora. Como é o agente público responsável pelo destino dos recursos arrecadados, deve ser responsável pela previsão da receita. Como a lei estabelece todos os recursos do ente federativo, deve ele exercer o poder tributário em toda a sua plenitude. Omitir-se na arrecadação também enseja responsabilidade. Pode-se obrigar o ente estatal a exercer sua competência tributária? Como exigir que o Prefeito envie projeto de lei à Câmara para instituir determinado tributo? Como obrigar à Câmara que aprove o projeto? Nada disso é possível juridicamente. Alguns juristas afirmam que lei nacional que exija do ente federativo menor tal comportamento é inconstitucional. Assim não nos parece. É que, embora não possa haver a exigência física ou jurídica do comportamento, possível é a previsão da sanção de não envio de receita transferida voluntária. Isso porque o ordenador de despesa, um Ministro de Estado, por exemplo, que auxilia um Município que não tenha exercido em sua plenitude sua competência tributária, poderá ser sujeito passivo de infração político-administrativa e até infração penal.

Entende Betina TreigerGruppenmacher que não há qualquer dispositivo constitucional que obrigue o ente federativo a legislar positivamente. Afirma que sendo “o exercício da competência tributária uma prerrogativa legislativa, e inexistindo mecanismos na Magna Carta Constitucional que obriguem o legislativo a criar tributos, a facultatividade é ilação necessária a que se chega da interpretação sistemática do Texto Constitucional e por essa razão não se pode afirmar, em relação à competência tributária, que a inércia do legislador caracterizaria uma omissão constitucional”. Em face de tal assertiva, conclui que a previsão do art. 11 da lei ora comentada “afrontou irreversivelmente o Texto Constitucional, na medida em que estabeleceu restrição a prerrogativa constitucional das pessoas políticas de Direito Público (...). Tal posição vem avalizada por outros cultores do direito.

Não é inconstitucional o texto. Bem esclarece Diogo de Figueiredo Moreira Neto que “enquanto a instituição de tributos tem natureza política, e é reserva do legislador, a gestão da receita tributária tem natureza administrativa, e é cometida ao administrador público, enquanto gestor das finanças públicas. Não há, portanto, como responsabilizar o gestor fiscal por ato que é de competência exclusiva do legislador tributário, como esse de instituir ou não todos os tributos constitucionalmente possíveis, bem como pela fixação de suas respectivas cargas, também sob reserva legal, devendo-se estender que qualquer interferência na instituição política de tributos extrapola a competência do legislador complementar, nada se podendo imputar a respeito ao administrador, que tem apenas a missão de arrecadá-los e geri-los. Acrescenta

que “não existe qualquer obrigação constitucional de instituir tributos: há competências para fazê-lo, ainda porque existem aqueles que, conforme as circunstâncias, são econômica ou socialmente desaconselháveis.

Uma vez instituídos os tributos, é dever do gestor recolhê-los e aplicá-los. O preceito, como se vê, refere-se à gestão fiscal e não à imposição tributária. Esta precede aquela, mas ambas não se confundem e são atos seqüenciais. Primeiro ponto é a instituição do tributo; depois, sua exigência mediante lançamento”. (Oliveira, Régis Fernandes. “Curso de Direito Financeiro”, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007, p. 413/414).

O Imposto sobre Grandes Fortunas no Direito Comparado

O estudo publicado por Veren Domingues de Sousa – “Imposto sobre Grandes Fortunas” – reúne excelente material de pesquisa abordando a questão do IGF no direito comparado, merecendo ser citado na íntegra.

Segundo o autor, “o IGF, espécie de imposto sobre o patrimônio, tem seu desenvolvimento acompanhado por diversas nomenclaturas e por diversos povos, como os do Egito, Grécia e Roma antigos. Na atualidade podemos analisar sua utilização em alguns países.

Na Alemanha o tributo sobre o patrimônio atinge contribuintes que dispõem não apenas de bastante dinheiro, mas também de poder econômico e político. Sua compreensão original era a de um complemento do imposto de renda, incluindo posteriormente as pessoas jurídicas. Esse imposto é dependente de uma correta e criteriosa avaliação do patrimônio. O parágrafo 271 do Código Tributário Alemão descreve os critérios e indica a lei de avaliações (com 123 parágrafos e 1698 páginas) para a base de cálculo do lançamento. É utilizada uma declaração do patrimônio global (válida por três anos) e a alíquota foi reduzida de 1% para 0,7%.

Na França o l'impôt sur lês grandes fortunes (intitulado de Hobin Hood), foi criado inicialmente em 1981 pelo governo socialista de Mitterand, extinto pelo governo de Jacques Chirac em 1986 e recriado por Mitterand em 1988 e atinge o patrimônio mundial das pessoas físicas residentes no estrangeiro em relação aos bens em território francês, tendo como fato gerador à posse de bens no dia 1º de janeiro, (valor venal real determinado pelo jogo livre de oferta e demanda) tendo duas faixas de incidência (a com valor mínimo mais alto para incidência sobre bens profissionais que ultrapassem o primeiro patamar). A legislação também estabelece normas específicas para a avaliação do patrimônio. As alíquotas são progressivas de 0,5% a 1,5%.

Na Suíça a incidência se dá sobre o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas com alíquotas baixas (1% a 2%)”. (site: www.r2learning.com.br)

Em outros países, embora não exista um tributo com a mesma nomenclatura, existem Impostos sobre Heranças e Impostos sobre Doações. O imposto sobre heranças é cobrado basicamente sobre grandes fortunas construídas ao longo da vida; a diferença entre esse modelo e o modelo

pensado no Brasil é que a tributação ocorre apenas no final da vida, e não ao longo dela. O imposto sobre Doações é uma maneira de evitar que os ricos escapem do imposto sobre a herança fazendo doações antes de morrer.

Na Inglaterra, o imposto sobre heranças começa a ser cobrado sobre valores acima de £ 312.000 (ou pouco mais de R\$ 1 milhão), e já começa em uma alíquota de 40%.

Nos Estados Unidos, o imposto equivalente é conhecido por *estate tax*, ou Imposto sobre o Patrimônio; a tributação começa a incidir sobre valores acima de US\$ 10.000, com alíquota de 18%, e é crescente; para valores acima de US\$ 1.000.000, a alíquota começa em 12,5%, mais 41% do que exceder o US\$ 1.000.000; para valores acima de US\$ 2.000.000, a alíquota marginal é de 55%.

É importante notar que no Brasil já existe previsão para cobrança de impostos sobre herança e doação (artigo 155, inciso I da Constituição Federal); cabe a cada Estado regulamentar o imposto, mas nem todos o fazem.

Conclusão

A idéia de instituir o IGF não é punir o rico pela acumulação de riqueza, mas sim tornar o nosso sistema tributário mais justo de forma que os pobres paguem menos impostos, os ricos paguem mais impostos sobre a renda. O IGF funcionaria como um imposto complementar ao imposto de renda, para fins de apoio ao combate às desigualdades sociais.

Assim, o governo teria mais dinheiro em caixa para investir em saúde, educação, moradia, infra-estrutura, entre outros serviços básicos, destinado ao pobre que sente nas dificuldades do dia-a-dia o descaso político.

A intenção da autora é louvável e se justifica em nome de um sistema tributário mais justo.

Diante do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa-técnica legislativa do Projeto de lei complementar nº 277/08. No mais, pela aprovação.

Sala das Comissões, 27 de Abril de 2010.

Deputado Regis de Oliveira
Relator